© THE QUEEN'S PRINTER FOR ONTARIO
2000

REPRODUCED WITH PERMISSION

L'IMPRIMEUR DE LA REINE POUR L'ONTARIO

REPRODUIT AVEC PERMISSION

micromedia
a division of IHS Canada

20 Victoria Street
Toronto, Ontario M5C 2N8
Tel.: (416) 362-5211
Toll Free: 1-800-387-2689
Fax: (416) 362-6161
Email: info@micromedia.on.ca

Ontario

Improving Quality Service Standards for Airline Passengers

March 28, 2000

A Discussion Paper
Prepared by the Ministry of Consumer and Commercial Relations

Report Highlights

Faced with the prospect of diminished competition in skies above, Canadian airline passengers are justifiably concerned about things like stable pricing and access to rural communities. But they're also concerned about the important issue of airline service quality. Which is why, on December 9, 1999, the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations hosted a Consultation Meeting with leading travel industry stakeholders to explore ways of maintaining and improving service quality during this critical time of change for Canada's airlines. Stakeholders' thoughts, concerns and recommendations are presented in the pages that follow, and may be used as a reference point for future federal and provincial actions aimed at improving consumer protection in this important sector of our economy.

On February 18, 2000, the federal government introduced new legislation to protect consumers against monopoly price gouging and help foster competition in the domestic airline industry. The Ministry and its travel stakeholders have been watching these developments very closely. While the proposed legislation is not without merit, we are concerned that a number of key consumer protection considerations are absent from the Bill, and that issues of airline quality service standards are being ignored by the federal government.

The Ministry and many of its travel stakeholders believe that Canadian airline passengers deserve fair treatment, that quality service standards should be clearly and unambiguously spelled out, and that passengers should be entitled to receive any and all information that is relevant to their trip. This means that Canada's airlines must begin to redouble their efforts on providing better customer service by focusing on such things as:

1. Providing instant, 24-hour access to empowered customer complaint representatives;
2. Issuing passenger refunds in a timely manner;
3. Providing passengers with full disclosure of all relevant travel information, including information about fares, seat sizes and unexpected route diversions; and,
4. Improving onboard service standards by ensuring the availability of sanitary washroom facilities decent air quality and complimentary food & beverages during lengthy delays.

The Ministry strongly believes that any initiatives to increase quality service standards, including those proposed here, must be created within a free-market context that supports the proactive development of a healthy and competitive airline industry. By no means do we support a return to over-regulation. However, we remain firm in our conviction that there is a role to be played by the federal government in sustaining a fair, safe and informed air travel marketplace in this country.

We look forward to working with the federal government in the weeks and months ahead to find ways of improving quality service standards for Canadian airline passengers.

Introduction

Recently, across North America, issues of customer service and consumer rights for air travellers have received considerable attention. In the United States, various surveys conducted by independent consumer groups suggest that public dissatisfaction with the air travel experience is at an all-time high. As an obvious manifestation of this reality, airline-related consumer complaints to the U.S. Department of Transportation have increased by 26 percent from 1997 to 1998.

In Canada, ongoing discussions about the future of Canadian Airlines and the prospect of diminished competition have also prompted consumer groups and national media to take a closer look at the issue of passenger rights. For instance, on October 5, 1999 CBC's *Marketplace,* a consumer information program, aired a segment on passengers' general dissatisfaction with the quality of airline services. In response to these concerns, *Marketplace* developed an Airline Passengers' Bill of Rights which recommended,

among other things, that passengers receive full explanations when flights are delayed or cancelled, and that a universal complaints-handling system be developed to deal with quality of service issues.

Canadian consumer and industry groups have also expressed concerns about the current state of airline service quality in this country. A newly formed consumer coalition called the Canadian Association of Airline Passengers (CAAP), which is made up of representatives from organizations such as the Canadian Federation of Students, Transport 2000 and the Ottawa-based Public Interest Advocacy Centre, recently presented its own Passengers' Bill of Rights to the Transport Committee of the House of Commons. This move was supported by the Association of Canadian Travel Agencies (ACTA), a national not-for-profit trade organization, which itself published a Travellers' Bill of Rights in the fall of this year. ACTA's members include travel agencies, tour operators, travel wholesalers, hotels, car rental companies and other key players in the travel industry.

To a large extent, these concerns are also shared by the Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations. As the primary authority responsible for consumer protection in the Province of Ontario, the Ministry of Consumer and Commercial Relations is prepared to take a leadership role in bringing the issue of passenger service standards to the forefront of the current debate on airline restructuring. This is appropriate given the Ministry's responsibility for the *Travel Industry Act,* a significant piece of legislation that ensures consumers are protected when dealing with an Ontario-registered travel agency.

Although Ottawa currently enforces airline regulations in areas such as transport of persons with disabilities, passenger safety and carrier liability, there are still a number of important consumer protection considerations that are not being sufficiently addressed. In particular, the Minister is concerned that quality service issues do not figure very prominently in the federal government's proposed reforms to the legislation that governs Canada's airlines.

With this in mind, the Minister hosted a consultation meeting for key travel industry stakeholders on December 9, 1999. In attendance at this meeting were representatives from ACTA (Ontario), the Canadian Association of Tour Operators, the Travel Industry Council of Ontario (TICO), the Canadian Association of Retired Persons as well as federal regulators and other consumer and industry associations (for a complete list of attendees see Appendix "A"). At the meeting, a number of recommendations were agreed upon which are intended to serve as a guide for future provincial and federal government actions aimed at strengthening consumer protection for airline passengers. What follows is an overview of the recommendations that flowed from that meeting, indicating both where consensus was achieved and where additional discussions may be required to fashion a common position.

Many of the recommendations contained in this report, such as those pertaining to improved disclosure by airline sales agents, are relatively straightforward and could be implemented in a short period of time with minimal added cost; perhaps through voluntary service commitments similar to those currently in place for many U.S.-based airlines. Other recommendations are presented simply as items requiring further study, perhaps by the newly created federal airline ombudsperson. With respect to all of the recommendations, we continue to look to the federal government to take a leadership

role in promoting consumer protection for Canadian airline passengers, and hope that this report will be of some assistance in that regard.

Consensus Positions

The following consensus positions were achieved at the Consultation Meeting. Relevant comments made by stakeholders with respect to these positions have been reproduced in this report, where appropriate. Efforts have been made to preserve stakeholders' comments in their original context, where possible.

It should be noted that many of the stakeholders present at the consultation meeting do not necessarily advocate a regulatory approach to addressing the various concerns raised in this report. Indeed, one of the attendees, the Air Transport Association of Canada, went so far as to suggest that new regulations would likely only add cost to the consumer without improving service quality. The Ministry also shares the view that improved service quality would be best achieved through consumer education and voluntary service commitments.

1. **Passengers should be informed immediately of any changes to scheduled flight times or route diversions. During extended delays, passengers who are waiting in the terminal or stuck on the runway have a right to be informed as to why their flight is delayed, and provided with an accurate estimate, where possible, of when their travel might be expected to resume.**

   Serious disruptions in airline travel rarely happen out of the blue. Most times, carriers will know about adverse weather conditions hours before a major snow storm hits. And airline officials are usually aware of possible labour problems long before an actual work stoppage occurs. So passengers should not always be the last ones to know why delays are happening or when they might expect to be able to resume their travel. It is unacceptable for airlines to "string passengers along" by providing them with incomplete information, when the airlines know full well that an extended delay is likely to occur. Passengers should have full access to all available information so that they can make alternate travel arrangements, or even cancel their flight altogether, if need be.

   The federal government should also study the feasibility of instituting a national registry that provides information about airlines' historical success in meeting on-time performance targets (see Proposal #9 below).

2. **When consumers book their travel directly with an airline, regardless of the medium used to facilitate the transaction, they should be entitled to full disclosure from the airline with respect to all relevant fare information, including extras such as departure taxes, reserve seat charges and temporary surcharges.**

   Too often, the full price of an airline ticket is a mystery to consumers. Basic information about the full cost of travel is not always provided up front by airline sales agents and in airline advertising. And, in many cases, the same ticket will cost one price if it is bought over the phone and another if it is bought over the Internet. Or the airlines may charge one price for a ticket bought this morning and

another for a ticket purchased later in the afternoon. These types of practices create unnecessary confusion for consumers and prevent them from being able to engage in informed comparison-shopping.

Under the *Travel Industry Act* and Regulations, Ontario-based travel agencies are required to provide their customers with booking invoices that provide a clear breakdown of all relevant taxes, fees and surcharges. The *Act* also sets out specific guidelines designed to ensure honest advertising by travel agencies. As a result, Ontario consumers are fortunate in that they already enjoy a high-level of disclosure protection when booking their travel through a registered travel agent. However, these protections may not extend to consumers booking with agents in provinces that do not regulate the travel industry, or to consumers who book their travel directly with an airline. The Ministry and its travel stakeholders hope to ensure that a level playing field exists throughout the industry so that travel agencies and airlines alike are all playing by the same rules with respect to disclosure of fare information.

In addition, several stakeholders present at the Consultation Meeting commented that there should also be mandatory disclosure by airlines of the availability of special fare options, such as "compassionate" fares for disadvantaged consumers who are forced to make travel arrangements on short notice for reasons such as funerals or emergency access to medical care.

Improved disclosure can be achieved by a number of means, most of which are relatively simple and not at all costly to airlines, regulators or consumers. The Ministry favours voluntary service commitments similar to those currently offered by many U.S.-based airlines, as a straightforward means of facilitating this important objective.

3. **Airlines should be committed to providing quality onboard services to passengers. Quality service requires, among other things, the availability of sanitary washroom facilities, the best possible onboard air quality, and the provision of food & non-alcoholic beverages during long flights and/or extended delays.**

Passengers have a right to courteous service, and to information about their flight in plain language. In the event of a delay on the runway after boarding, common courtesy requires that passengers be entitled to receive food and beverage service, normal washroom access, comfortable cabin temperature, decent onboard air quality, and medical treatment if they require it.

Consumer advocates present at the Meeting indicated that onboard service quality issues comprise nearly 2/3 of airline-related complaints received each year. In their view, there are a number of low-cost alternatives available to airlines as a means of better accommodating passengers' needs, especially the needs of elderly and disabled passengers. Where special discount rates are offered by airlines on the condition that service levels will be reduced (e.g. no onboard food or drink) these conditions should be clearly disclosed up-front so consumers can make informed trade-offs in the travel purchasing decisions.

At a minimum, the federal government should call upon airlines to institute voluntary commitments that provide for minimum onboard service standards.

4. **Basic medical equipment and supplies should be available on all flights. Onboard staff should be properly trained on how to use this equipment in the event of an emergency.**

The outcome of a serious in-flight medical emergency should not depend on the preparedness of the airline on which a passenger has chosen to travel. All airlines should commit themselves to providing for the highest level of in-flight care and equipment available, and to follow the best industry practices possible when responding to emergency medical situations.

On January 3, 2000 the *National Post* published the results of a federal government poll where 84% of Canadians clearly identified safety as their primary concern with respect to the state of air travel in this country. Safety ranked significantly higher than all other issues mentioned in the poll, including important issues such as Canadian ownership in the airline industry.

As the Canadian travelling public gets older, health considerations begin to take on even greater importance. In light of these circumstances, the federal government must be more committed than ever before to ensuring that airlines adhere to the highest possible standards of in-flight medical care.

5. **Airlines should provide passengers with careful handling and delivery of baggage. When baggage is lost or damaged, passengers should receive reasonable compensation for their loss within a short period of time.**

In all fairness to Canada's airlines, relatively few bags are damaged or lost each year. Yet, nearly one-fifth of all consumer complaints received by the Canadian Transportation Agency in 1998 had to do with late or mishandled luggage[1]. Clearly, Canada's airlines aren't responding as well as they should be to these kinds of situations.

When a suitcase does arrive at its destination smashed or torn (or when it simply doesn't arrive at all) consumers should be compensated for their loss in a timely fashion without unnecessary hassle or aggravation. Also, when airline staff suspect during check-in that a particularly fragile-looking bag may not survive the trip intact, they should inform passengers of this fact. If an airline fails to make this disclosure and the bag is later damaged, the airline should not then be able to refuse fair compensation on the basis that it was the passenger's fault for using "flimsy" luggage.

The Ministry and its travel industry stakeholders call upon the Canadian Transportation Agency to use its authority under the new *Canada Transportation Act* to work with airlines to find practical ways of reducing the relatively high level of consumer complaints about improper baggage handling by airline staff.

---

[1] See Appendix "B" for a full breakdown of consumer complaints received by CTA in 1998

6. **Canada's airlines should ensure that passengers always receive full disclosure with respect to legroom and width of seating when booking travel through an airline sales representative.**

To the casual observer, legroom and width of seating may sound like trivial matters. They're not. On January 30, 2000, the *Toronto Star* reported on a British study, which found that overly cramped airline seats represent a serious health hazard. The study estimated that as many as 30,000 Britons a year may be affected by a potentially deadly blood clotting syndrome that can be exacerbated by sitting for long periods in substandard airline seats. These findings were confirmed by a U.S. study, which showed that long-term air travel was is a common factor in the majority of patients admitted each year to Hawaiian hospitals for life-threatening blood clots.

In a free market, airlines should be entitled to sell heavily discounted, enhanced or even luxurious service and amenities to those willing to pay for them, so long as passengers are fully informed about the nature of the comfort trade-offs available to them. For airlines offering heavily discounted fares, this means informing passengers about available legroom and pitch of seating before they decide to buy. For people with certain medical conditions, such as those who are prone to blood clots, this information could directly impact the health and safety of passengers.

Taking things one step further, some of the Ministry's stakeholders believe that airlines are consciously creating significant differentials in classes of service by making the lower cost class so uncomfortable and unattractive that passengers are forced to pay premium prices in order to fly comfortably. While some variability in terms of legroom and seating is to be expected from aircraft to aircraft, they argue that minimum standards should be put in place so that the cost of reasonably comfortable air travel does not become prohibitive for larger or special-needs passengers.

Recognizing that Canada's airlines are operating in a global marketplace, the Ministry does not support new regulations around minimum legroom that would hamper airlines competitiveness vis-à-vis other international players, unless compelling health and safety evidence suggest that regulations are, in fact, required. For its part, the Ministry is committed to working with ACTA, the Travel Industry Council of Ontario and its other travel industry stakeholders to investigate ways of strengthening disclosure requirements regarding seating information when booking through a registered travel agency (see proposal #10 below). We invite the federal government to work with airlines to ensure that the same disclosure protections are put in place for those consumers who book their flights with airlines directly.

7. **Passengers should have easy access to identifiable airline customer complaint representatives at airport terminals. Where this is not feasible, passengers should have instant, 24-hour access by phone, fax or e-mail to airline customer complaint representatives.**

When passengers comment on airline service, most airlines do make an honest effort to listen. They analyze and keep track of the complaints and compliments

they receive and use the information to determine what the public wants and to identify problem areas that need special attention. They also try their best to resolve most individual complaints. Like many other businesses, however, airlines have a fair bit of discretion in how they respond to consumer problems. Unfortunately, this means that certain airlines will sometimes choose not to maintain easily accessible customer representatives on hand to resolve complaints as they arise.

Many serious problems could be vastly alleviated if stranded passengers had someone they could speak to right away about arranging such things as emergency hotel rooms, luggage repairs or hot meals. To this end, the Ministry and its travel industry stakeholders call upon the federal government to work with airlines to develop improved procedures for on-site consumer complaints handling.

8. **When travel is cancelled, consumers should receive a full fare refund in a timely fashion. Consumers should not have to wait for extended periods of time to get their own money back.**

While consumers already have certain rights with respect to refunds, their demands for compensation are often subject to negotiation and the kind of response they get seems to depend, in large part, on the way they go about complaining. Simply put, consumers should not have to "pull teeth" in order to receive a full fare refund within a reasonable period of time. Where it is possible to provide a refund on the spot for a delayed or cancelled flight, airlines should make reasonable efforts to do so. In some cases, consumers need access to their money as soon as possible in order to make alternate travel arrangements. Charter and scheduled airlines should be required to include specific policies in their domestic and international tariffs that provide for the issuance of passenger refunds within reasonable, pre-specified periods of time.

9. **The federal government should promote the Canadian Transportation Agency (CTA) as the central airline complaints handling authority for quality service issues.**

At the consultation meeting, a consensus was achieved that the federal government establish a central complaints handling authority for airline related consumer complaints. In an official statement made on February 17, 2000, the federal Minister of Transportation took an important step toward creating such an authority when he announced his intention to grant the Canadian Transportation Agency the power to review "terms and conditions of carriage on domestic service dealing with such things that annoy passengers as lost baggage and being bumped from flights." The Ministry and its travel industry stakeholders believe this is a laudable idea, which clearly belongs in Ottawa's proposed amendments to the *Canada Transportation Act.*

As a model for the enhanced CTA complaint registry, Ottawa should look to the U.S. Office of Airline Information, which provides an opportunity for consumers to fill out questionnaires and submit complaints online by visiting < www.dot.gov/airconsumer>. As part of its mandate, the Office of Airline

Information also produces quarterly reports that rank carriers such as Delta and TWA according to their success in meeting on-time performance targets.

Consumer representatives present at the Consultation Meeting related several success stories from other industries, such as retail and banking, where similar types of complaints handling systems have been used effectively to cut through "red tape" and find speedy resolutions to difficult consumer problems.

Naturally, the CTA will only become an effective complaint handling body if the federal government takes the necessary steps to publicize and promote it as such. For its part, the Ministry will ensure that consumers who've booked their travel through an Ontario-registered travel agency are directed to the CTA to resolve their airline-related complaints. In cooperation with its travel industry stakeholders, the Ministry will also publicize the passenger complaints handling function of the CTA through the TICO, MCCR and Access Ontario Web sites.

10. **When consumers book their travel through an Ontario-registered travel agent, regardless of the medium used to facilitate the transaction, they should be entitled to full disclosure from the agent with respect to all relevant seating information, including information about legroom and width of seating.**

Registered travel agents account for more than 70% of ticket sales by scheduled airlines in Canada and represent the most important information conduit to consumers. *Recognizing that travel agents must themselves rely on airlines for the information they receive*, Ontario is prepared to do its part to ensure that consumers receive the best disclosure possible with respect to important seating information when booking their flights through a registered travel agent. The Ministry is committed to working with ACTA and the Travel Industry Council of Ontario, which was delegated responsibility for the day-to-day administration in of the *Travel Industry Act* in 1997, to review the possibility of developing new guidelines for travel agents around full disclosure of relevant seating information. This review will be complete by December 1, 2000.

Items for Further Study

Because all of the issues raised by stakeholders could not be addressed during the allocated time frame for the Consultation Meeting, consumer and industry representatives did not discuss (or reach consensus on) a number of issues. What follows is an attempt by the Ministry to revisit some of these issues with a view to highlighting them as items for future study by the federal government; perhaps by the office of the newly-created federal airline ombudsperson.

11. **The federal government should create a mandatory Compensation Fund to protect Canadian consumers from losses due to airline bankruptcy, insolvency or extended interruption of services. The Fund should be based on the Ontario model, which offers protections for consumers who book their travel through a registered travel agent.**

Because of the protections that currently exist through the TICO-administered *Travel Industry Act* and Compensation Fund, Ontario consumers enjoy a certain

level of financial protection when booking air travel through a registered Ontario travel agent.[2] If these consumers do not receive their travel services due to the bankruptcy or insolvency of an Ontario-registered travel agent or wholesaler, they may seek compensation from the Compensation Fund. Unfortunately, consumers who deal with out-of-province agents, or who book their travel directly with an airline, are not covered by the Ontario Compensation Fund. Thus, if an airline or other end-supplier of travel services were to fail, consumers who booked directly with the airline are not entitled to receive compensation.

Furthermore, if a major airline ever were to fail, it would be the Ontario agencies and wholesalers themselves that are responsible for reimbursing their customers' lost travel monies. The Compensation Fund would only kick-in if the agency was somehow unable to meet its obligations to consumers (i.e. because of its own bankruptcy or insolvency), which is a fairly likely scenario given the volume of claims that would likely result from a major airline failure.

Clearly, under the current regime, the possibility of a bankruptcy by a major end-supplier of travel services, such as an airline, poses a serious threat to Ontario travel agencies and wholesalers, in particular, and Canadian consumers, in general. This worst case scenario is something that TICO (with the full support of the Ministry) has attempted to highlight by writing an open letter to Transport Canada in October of 1999. TICO and the Ministry are also investigating the possibility of hosting an inter-provincial conference on this issue in order to foster a broad consensus on how Ottawa might facilitate the implementation of a travel compensation fund at the national level.

12. **Passengers should be informed about seat distribution and availability on specific flights for frequent flyer miles and special rewards programs.**

13. **During an extended delay, passengers should be returned to the terminal after a reasonable amount of time, having due regard for factors such as the length of the coming flight.**

14. **Passengers should be informed of all classes of available fares on a selected flight that they could possibly have access to (e.g. travel through alternate cities or remain away for an extra day, etc.).**

15. **Passengers should be informed of any changes to scheduled flight times or unplanned route diversions.**

16. **When passengers are forced to wait on the tarmac for extended periods, should they have access to alcoholic beverage service?**

17. **Airlines should make efforts to avoid making passengers wait in long line-ups at airport check in counters. Where line-ups are necessary, airlines should ensure the availability of railings and/or adequate seating for the comfort of elderly and disabled passengers.**

---

[2] Note: Anyone who books through an Ontario-registered travel agency is protected by the Fund, regardless of where they reside. In practice, though, it is mainly Ontarians who use the services of Ontario-based travel agencies.

18. **Alcohol service should be limited to a quantity that is "reasonable and responsible" given the length of the flight.**

19. **Airlines should provide transportation between terminals to assist with the timely transfer of passengers between flights.**

20. **Airline should be required to purchase non-performance insurance to reimburse passengers who incur losses as a result of airlines' inability to provide services.**

21. **If they so choose, passengers should be free to use all or part of any ticket on any flight in order to save money.**

22. **Passengers should not have to endure excessively long wait times before retrieving their baggage at the baggage claim counter.**

23. **The federal government should require airlines to pay fair commissions to travel agencies as travel agents provide an important information conduit to consumers that is being jeopardized by continued commission cuts.**

Implementation

There are, of course, a number of mechanisms that could be used to implement the various recommendations contained in this paper, and not all of them include legislative action. In the short-term, some of the proposed recommendations around improved disclosure by airline sales representatives could be implemented with relatively little cost or disruption to those involved. For some of the other recommendations, the Ministry would prefer to see Canada's airlines adopt voluntary solutions to the problems identified by stakeholders. In the United States, for example, a number of major airlines have adopted voluntary service standards and appear to be devoting significant resources to making them work. At the very least, we urge the government to study the various issues presented in this report perhaps under the auspices of the newly created independent airline ombudsperson.

If improved service standards cannot be achieved voluntarily, the federal government may feel it necessary to employ a different approach. Naturally, the government of Ontario would be pleased to offer whatever assistance it can in this regard. Whatever path is chosen, the bottom line for Ontario consumers remains the same – improved consumer protection. At the end of the day, that is only the yardstick by which our efforts will be judged, and we should set our sights accordingly.

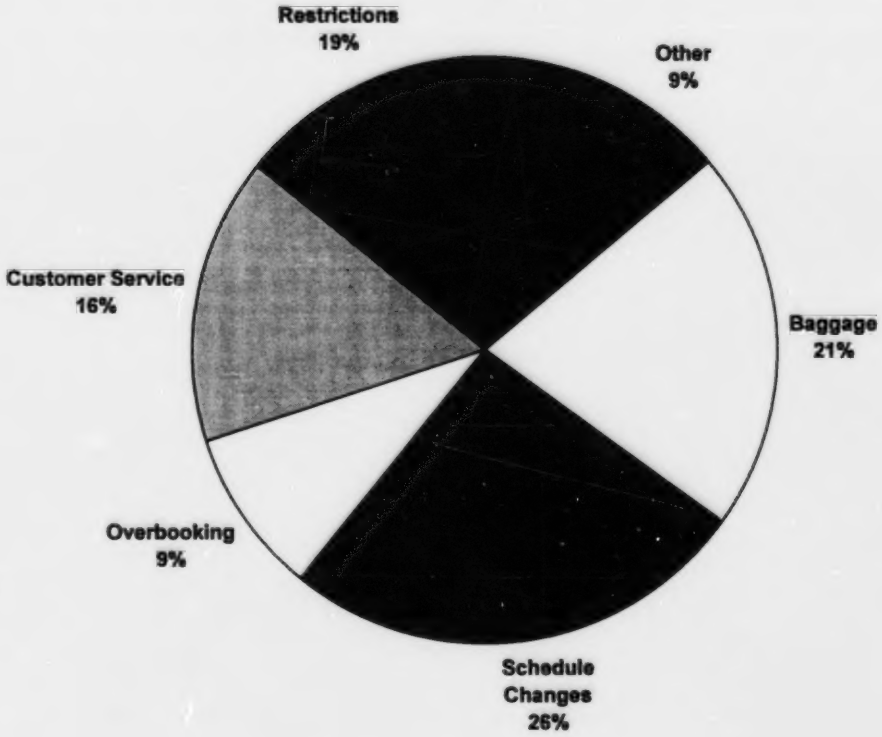
Appendix "A"

Participants: Airline Travel Stakeholder Consultation Meeting

Ms. Vicky Borenstein	Last Minute Club
Ms. Judy Cutler	Canadian Association of Retired Persons
Mr. Greg Danylchenko	Canadian Transportation Agency
Mr. Bruce Fraser	Travel Industry Council of Ontario
Mr. Gary Gaudry	Thomas Cook & Associates
Mr. Harry Gow	Transport 2000
Mr. Bruce Hood	Association of Canadian Travel Agents
Mr. Michel Janigan	Public Interest Advocacy Centre
Mr. Peter Linnett	Canadian Association of Tour Operators
Mr. Cliff Mackay	Air Transport Association of Canada
Ms. Trish McTavish	Carlson-Wagonlit
Mr. David Peippo	Transport Canada
Ms. Heather Plewes	Travel Industry Council of Ontario
Ms. Whipple Steinkraus	Consumers Council of Canada
Mr. Randy Williams	Association of Canadian Travel Agents
The Hon. Robert Runciman	Minister of Consumer and Commercial Relations
Ms. Sandra Lang	Deputy Minister

Appendix "B"

Airline Passenger Complaints



Source: Canadian Transportation Agency, Annual Report, 1998.

Ontario

Améliorer la qualité du service pour les passagers des compagnies aériennes au Canada

Le 28 mars 2000

Un document de travail
Préparé par le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario

Points saillants du rapport

Confrontés à la perspective d'une baisse de la concurrence dans les airs, les passagers des compagnies aériennes canadiennes ont de bonnes raisons de s'inquiéter de choses comme la stabilité des prix et l'accès aux collectivités rurales. Mais ils s'inquiètent aussi de la question importante de la qualité du service aérien. C'est la raison pour laquelle, le 9 décembre 1999, le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario a tenu une réunion de consultation avec les intervenants principaux de l'industrie du voyage afin d'explorer des façons de conserver et d'améliorer la qualité du service au cours de cette période de changement critique pour les compagnies aériennes canadiennes. Les opinions, les inquiétudes et les recommandations des intervenants sont présentées dans les pages qui suivent, et elles pourraient servir de point de référence aux futures mesures fédérales et provinciales destinées à améliorer la protection du consommateur dans ce secteur important de notre économie.

Le 18 février 2000, le gouvernement fédéral a présenté une nouvelle loi afin de protéger les consommateurs contre la monopolisation des prix et d'aider à favoriser la concurrence dans l'industrie aérienne nationale. Le Ministère et ses intervenants de l'industrie du voyage ont surveillé ces développements de très près. Alors que la législation proposée n'est pas sans mérite, nous nous inquiétons du fait qu'un bon nombre de questions importantes en matière de la protection des consommateurs sont absentes du projet de loi, et que les questions liées aux normes aériennes relatives à la qualité du service demeurent ignorées du gouvernement fédéral.

Le Ministère et beaucoup de ses intervenants de l'industrie du voyage croient que les passagers des compagnies aériennes canadiennes méritent un traitement juste, que les normes de qualité du service devraient être définies clairement et sans ambiguïté, et que les passagers devraient avoir le droit de recevoir toute information et l'ensemble des renseignements pertinents à leur voyage. Cela veut dire que les compagnies aériennes canadiennes doivent commencer à redoubler d'efforts afin de fournir un meilleur service aux clients en ciblant des éléments tels que:

- Fournir un accès direct, vingt-quatre heures sur vingt-quatre aux représentants chargés des plaintes des clients;
- Rembourser les passagers de façon opportune;
- Fournir aux passagers la divulgation complète de tous les renseignements pertinents à leur voyage, y compris les renseignements concernant les tarifs, la dimension des sièges et les changements de route inattendus;
- Améliorer les normes du service à bord, en assurant qu'il y a des toilettes sanitaires disponibles, une qualité de l'air convenable ainsi que des repas et des boissons gracieusement offerts lors de longs retards.

Le Ministère croit fermement que toute initiative ayant pour but d'améliorer les normes de service, y compris celles qui sont proposées ici, doivent être élaborées dans un contexte d'économie de marché qui soutient le développement proactif d'une industrie aérienne saine et concurrentielle. En aucune façon nous ne voulons soutenir un retour à une réglementation excessive. Cependant, nous demeurons fermement convaincus que

le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans le soutien d'un marché du voyage juste, sécuritaire et informé dans ce pays.

Nous anticipons de travailler en collaboration avec le gouvernement fédéral au cours des semaines et des mois à venir afin de trouver des façons d'améliorer les normes de qualité du service pour les passagers des compagnies aériennes canadiennes.

Introduction

Ces derniers temps, on a accordé partout en Amérique du Nord une attention considérable aux questions liées au service aux clients et aux droits du consommateur en ce qui concerne les passagers des compagnies aériennes. Aux États-Unis, divers sondages menés par des groupes de consommateurs indépendants suggèrent que le mécontentement public face aux voyages aériens atteint un record de tous les temps. En atteste de façon évidente le fait que les plaintes des consommateurs liées aux compagnies aériennes que le Department of Transportation des États-Unis a reçues se sont accrues de 26 p. 100 entre 1997 et 1998.

Au Canada, des discussions en cours concernant l'avenir des compagnies aériennes canadiennes et la perspective d'une baisse de la concurrence ont également incité les groupes de consommateurs et les médias nationaux à regarder de plus près la question des droits du passager. Par exemple, le 5octobre 1999, *Marketplace*, une émission d'information aux consommateurs diffusée par Société Radio-Canada (la CBC), a révélé une part du mécontentement général chez les passagers concernant la qualité des services aériens. En réponse à ces préoccupations,*Marketplace* a élaboré un projet de droits des passagers qui recommandait, entre autres choses, que les passagers reçoivent des explications complètes lorsque les vols sont retardés ou annulés, et qu'un système universel de gestion des plaintes soit élaboré afin de traiter ces questions liées à la qualité du service.

Le consommateur canadien et des groupes industriels ont également exprimé certaines préoccupations au sujet de l'état actuel de la qualité du service aérien dans ce pays. Une coalition de consommateurs récemment formée et appelé la Canadian Association of Airline Passengers (CAAP), qui est composée de représentants de toutes les organisations, telles que la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, Transport 2000 Canada, et le Centre pour la défense de l'intérêt public qui est basé à Ottawa, a récemment présenté son propre projet de loi sur les droits des passagers au Comité permanent des transports de la Chambre des communes. Cette initiative a été soutenue par l'Association canadienne des agents de voyages (ACAV), un organisme commercial national à but non lucratif qui a lui-même publié un projet de loi sur les droits des passagers l'automne dernier. Les membres de l'ACAV comprennent les agences de voyage, les forfaitistes, les grossistes en voyages, les hôtels, les compagnies de location d'automobiles et les autres acteurs principaux de l'industrie du voyage.

Dans une grande mesure, ces préoccupations sont également partagées par le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario. En tant que l'autorité principale responsable de la protection du consommateur dans la province de l'Ontario, le ministère de la Consommation et du Commerce est prêt à jouer un rôle de chef de file afin d'amener la question des normes du service aux passagers au premier plan du débat actuel sur la restructuration des compagnies aériennes. C'est un rôle approprié,

étant donné la responsabilité du Ministère dans l'application de la *Loi sur les agences de voyages*, une loi importante qui veille à ce que les consommateurs soient protégés lorsqu'ils ont affaire à une agence de voyage enregistrée en Ontario.

Bien qu'Ottawa renforce actuellement la réglementation sur les compagnies aériennes dans des domaines tels que le transport des personnes handicapées, la sécurité des passagers et la responsabilité de transporteur, il y a encore un certain nombre de considérations importantes liées à la protection du consommateur qui ne sont pas traitées de façon adéquate. Le ministre s'inquiète en particulier du fait que les questions liées à la qualité du service ne sont pas tellement mises en évidence dans les réformes à l'ensemble des lois sur les compagnies aériennes canadiennes que propose le gouvernement fédéral.

En ayant cela en tête, le ministre a organisé une réunion de consultation pour les intervenants principaux de l'industrie du voyage le 9 décembre 1999. Participaient à cette réunion des représentants de l'ACTA (Ontario), l'Association canadienne des opérateurs de tours, le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (CITO), l'Association canadienne des individus retraités, ainsi que les autorités de réglementation fédérales et d'autres associations de consommateurs et d'associations industrielles (pour la liste complète, veuillez consulter l'appendice A). Lors de la réunion, on s'est entendu sur un certain nombre de recommandations qui ont été conçues pour servir de guide aux futures mesures provinciales et fédérales destinées à renforcer la protection des passagers des compagnies aériennes en tant que consommateurs. Ce qui suit est une vue d'ensemble des recommandations qui ont découlé de cette réunion et qui montrent à la fois les points sur lesquels on est parvenu à un consensus et les points sur lesquels il peut être nécessaire de discuter ultérieurement en vue de donner forme à une position commune.

Beaucoup des recommandations contenues dans ce rapport, comme celles qui ont trait à une meilleure divulgation par les commis aux ventes des compagnies aériennes, sont relativement avancées et pourraient être mises en œuvre dans un bref délai avec un minimum de frais supplémentaires, peut-être grâce à des engagements de service bénévole semblables à ceux qui sont actuellement en place pour beaucoup de compagnies aériennes basées aux États-Unis. D'autres recommandations sont présentées simplement comme des points qui nécessitent une étude plus approfondie, peut-être faite par l'ombudsman des lignes aériennes du gouvernement fédérale récemment créée. Concernant toutes les recommandations, nous continuons à nous tourner vers le gouvernement fédéral, afin qu'il joue un rôle de chef de file dans la protection du consommateur en ce qui concerne les passagers des compagnies aériennes, et nous espérons que ce rapport sera d'une aide quelconque à cet égard.

Positions unanimes

Nous sommes parvenus aux positions unanimes suivantes lors de la réunion de consultation. Les commentaires pertinents des intervenants concernant ces positions ont été reproduites dans ce rapport, lorsque c'était approprié. On a fait des efforts afin de garder les commentaires des intervenants dans leur contexte original, lorsque c'était possible.

Il est à noter que beaucoup des intervenants présents à la réunion de consultation ne préconisent pas nécessairement une approche prônant la réglementation en vue d'aborder les divers sujets de préoccupation soulevés dans ce rapport. De fait, l'un des participants, l'Association du transport aérien du Canada, a même suggéré qu'un nouveau règlement ne ferait probablement qu'ajouter des frais pour le consommateur, sans améliorer la qualité du service. Le Ministère partage aussi ce point de vue que l'on réussirait le mieux à améliorer la qualité du service en éduquant le consommateur et par des engagements de service bénévoles.

1. **Les passagers devraient être informés immédiatement de tout changement d'heure ou de route des vols. Lors des retards importants, les passagers qui attendent dans l'aérogare ou au sol sur la piste ont le droit d'être informés des raisons pour lesquelles leur vol a du retard, et qu'on leur fournisse une estimation précise, quand c'est possible, du moment auquel leur voyage est susceptible de poursuivre.**

   Les perturbations graves d'un voyage aérien se produisent rarement de manière complètement inattendue. La plupart du temps, les transporteurs seront informés des conditions météorologiques défavorables des heures avant qu'une tempête de neige ne frappe. Et les autorités de la ligne aérienne sont habituellement conscients des problèmes de travail possibles bien avant qu'une interruption de travail ne se produise dans les faits. Alors les passagers ne devraient pas toujours être les derniers à savoir pourquoi il y a du retard ou à quel moment ils peuvent s'attendre à pouvoir continuer leur voyage. Il est inacceptable que les compagnies aériennes «fassent marcher les passagers» en leur fournissant des renseignements incomplets lorsque ces compagnies savent très bien qu'un retard prolongé est susceptible de se produire. Les passagers devraient avoir plein accès à tous les renseignements disponibles, de façon à pouvoir prendre d'autres dispositions de voyage, ou même d'annuler complètement leur vol, si nécessaire.

   Le gouvernement fédéral devrait aussi étudier la faisabilité de la création d'un registre national qui fournirait des renseignements sur l'historique de la réussite des compagnies aériennes à atteindre les objectifs de rendement relatifs à l'horaire fixé (voir la proposition numéro 9 cidessous).

2. **Lorsque les consommateurs réservent leur voyage directement auprès d'une compagnie aérienne, indépendamment du moyen utilisé pour faire la transaction, ils devraient avoir le droit à exiger que la compagnie aérienne leur divulgue tous les renseignements pertinents concernant les tarifs, y compris les suppléments tels que les taxes de départ, les frais de réservation des sièges et les surtaxes temporaires.**

   Trop souvent, le prix total d'un billet d'avion est un mystère pour les consommateurs. Les renseignements de base au sujet du coût global du voyage ne sont pas toujours fournis de façon évidente par les agents des compagnies aériennes et dans la publicité des compagnies aériennes. Et, dans beaucoup de cas, le même billet coûtera un certain prix s'il est acheté au téléphone et un autre s'il est acheté par le biais d'Internet. Ou les compagnies aériennes pourraient charger un prix pour un billet qui est acheté le matin et un autre pour un billet

acheté plus tard dans l'après-midi. Ces types de pratiques créent inutilement de la confusion chez les consommateurs et les empêchent de pouvoir comparer les tarifs.

Conformément à la *Loi sur les agences de voyages* et à la réglementation sur les agences de voyage, les agences de voyage basées en Ontario se voient obligées de fournir à leurs clients des factures de réservation qui fournissent une analyse complète de tous les frais et de toutes les taxes et surtaxes pertinents. La *Loi* établit aussi des lignes directrices spécialement conçues en vue de veiller à ce que les agences de voyage fasse de la réclame honnêtement. En conséquence, les consommateurs ontariens ont la chance de profiter déjà d'un haut niveau de protection concernant la divulgation lorsqu'ils réservent leur voyage chez un agent de voyages enregistré. Cependant, cette protection ne s'étend peut-être pas aux consommateurs qui réservent chez des agents dans des provinces qui ne réglementent pas l'industrie du voyage, ou aux consommateurs qui réservent directement auprès d'une compagnie aérienne. Le Ministère et ses intervenants de l'industriel du tourisme espèrent veiller à ce que les règles du jeu soient uniformes dans toute cette industrie, de façon à ce que les agences de voyage et les compagnies aériennes jouent toutes selon les mêmes règles en ce qui concerne la divulgation des renseignements liés aux tarifs.

De plus, plusieurs intervenants présents à la réunion de consultation ont commenté le fait que les compagnies aériennes devraient obligatoirement divulguer les options de tarifs spéciaux, tels que les tarifs «pour motifs de compassion» pour les consommateurs défavorisés qui se voient forcés d'organiser un voyage dans un bref délai pour des raisons telles que des funérailles, ou l'accès d'urgence à des soins médicaux.

On peut arriver à améliorer la divulgation par un certain nombre de moyens, dont la plupart sont relativement simples et pas du tout dispendieux pour les compagnies aériennes, les autorités de réglementation ou les consommateurs. Le Ministère favorise les engagements bénévoles, semblables à ceux qui sont offerts par beaucoup de compagnies aériennes basées aux États-Unis, comme moyen simple de favoriser cet objectif important.

3. **Les compagnies aériennes devraient s'engager à fournir aux passagers des services en vol de qualité. La qualité du service exige, entre autres choses, que des toilettes sanitaires soient disponibles, que la qualité de l'air dans l'avion soit la meilleure possible, et que des repas et des boissons non alcoolisées soient offerts pendant les vols de longue durée et/ou lors des retards prolongés.**

Les passagers ont le droit de recevoir un service courtois, et d'être informés sur leur vol en langage clair. Dans l'éventualité d'un retard sur la piste après l'embarquement, la courtoisie exige que les passagers aient le droit de recevoir un service de repas et de boissons, d'avoir un accès normal aux toilettes, une température convenable dans la cabine, une qualité de l'air acceptable à bord et des traitements médicaux s'ils en ont besoin.

Les défenseurs des consommateurs qui étaient présents à la réunion ont indiqué que les questions liées au service à bord représentent près de deux tiers des plaintes portées contre les compagnies aériennes et qui sont reçues chaque année. Selon leur point de vue, il existe un bon nombre de solutions de rechange peu coûteuses qui sont disponibles pour les compagnies aériennes comme moyen de mieux satisfaire aux besoins des passagers, plus spécialement aux besoins des passagers âgés ou ayant des déficiences. Là où des réductions spéciales des tarifs sont offertes par les compagnies aériennes à condition que le niveau de services soit réduit (p. ex., pas de boisson ni de repas à bord), ces conditions devraient être visibles et clairement divulguées, de façon à ce que les consommateurs puissent faire des choix informés en prenant leurs décisions d'achat de billets d'avion.

Le gouvernement fédéral devrait au moins inciter les compagnies aériennes d'instituer des engagements volontaires qui fourniraient des normes minimales en ce qui concerne les services à bord.

4. **L'équipement et les fournitures médicales de base devraient être disponibles sur tous les vols. Les agents de bord devraient avoir une formation adéquate sur la façon d'utiliser cet équipement dans l'éventualité d'une urgence.**

Le résultat d'une urgence médicale sérieuse en cours de vol ne devrait pas dépendre de la préparation de la compagnie aérienne avec laquelle un passager a choisi de voyager. Toutes les compagnies aériennes devraient s'engager à fournir le plus haut niveau de soins et d'équipement disponibles en vol, et à suivre les meilleures pratiques possibles de l'industrie aérienne lorsqu'elles répondent à des situations d'urgence médicale.

Le 3 janvier 2000, le *National Post* a publié les résultats d'un sondage gouvernemental dans lequel 84 p. 100 des Canadiennes et des Canadiens identifiaient clairement la sécurité comme leur sujet de préoccupation principal concernant la situation des voyages par avion dans ce pays. La sécurité se classait passablement plus haut que toutes les autres questions mentionnées dans le sondage, y compris les questions importantes telles que la propriété canadienne dans l'industrie des compagnies aériennes.

Étant donné que la clientèle des voyageurs canadiens vieillit, les considérations de santé commencent à prendre une importance encore plus grande. À la lumière de ces circonstances, le gouvernement fédéral doit s'engager plus que jamais à assurer que les compagnies aériennes adhèrent aux normes les plus élevées possible de soins médicaux en vol.

5. **Les compagnies aériennes devraient fournir aux passagers une manipulation et une livraison consciencieuses des bagages. Lorsque les bagages sont perdus ou endommagés, les passagers devraient recevoir dans un bref délai une compensation raisonnable pour la perte qu'ils ont encourue.**

En toute justice pour les compagnies aériennes, relativement peu de bagages sont perdus ou endommagés chaque année. Cependant, près de un cinquième

de toutes les plaintes des consommateurs qu'a reçues l'Office des transports du Canada en 1998 avait quelque chose à voir avec des bagages retardés ou mal acheminés[1]. Il est clair que les compagnies aériennes canadiennes ne réagissent pas aussi bien qu'elles le devraient face à ce genre de situations

Lorsqu'une valise arrive à destination écrasée ou déchirée (ou lorsqu'elle n'arrive tout simplement pas du tout) les consommateurs devraient recevoir sans tarder une compensation pour la perte encourue, sans que l'on fasse inutilement des histoires et que la situation s'aggrave. De plus, lorsque le personnel de la compagnie aérienne soupçonne au moment où le passager s'enregistre qu'un sac d'aspect particulièrement fragile n'arrivera pas intact à destination, ils devraient en informer les passagers. Si une compagnie aérienne ne donne pas cette information, et que le sac est endommagé plus tard, la compagnie ne devrait pas avoir ensuite le droit de refuser une compensation équitable en se basant sur le fait que c'était la faute du passager, pour avoir utilisé un bagage «peu solide».

Le Ministère et ses intervenants de l'industrie du tourisme incitent l'Office des transports du Canada d'user de son autorité, conformément à la nouvelle *Loi sur les transports au Canada*, afin de travailler en collaboration avec les compagnies aériennes, pour trouver des façons de réduire le niveau relativement élevé des plaintes des consommateurs concernant une manipulation impropre des bagages par le personnel des compagnies aériennes.

6. Les compagnies aériennes du Canada devraient veiller à ce que les passagers reçoivent toujours les renseignements concernant l'espace disponible pour les jambes et la largeur du siège lorsqu'ils réservent un voyage par l'intermédiaire d'un représentant des ventes d'une compagnie aérienne.

Pour le simple observateur, l'espace disponible pour les jambes et la largeur du siège peuvent sembler des choses futiles. Elles ne le sont pas. Le 30 janvier 2000, le *Toronto Star* a publié un article sur une étude britannique qui avait découvert que les sièges exagérément resserrés représentent une menace sérieuse pour la santé. L'étude estimait que jusqu'à 30 000 Britanniques par an pouvaient être affligés d'un syndrome de coagulation sanguine qui pouvait être exacerbé par le fait de demeurer en position assise pendant une période prolongée dans des sièges d'avion qui ne répondent pas aux normes. Ces découvertes ont été confirmées par une étude américaine qui a montré qu'un long voyage en avion est un facteur répandu chez la majorité des patients admis chaque année dans les hôpitaux de Hawaï pour des coagulations sanguines constituant un danger de mort.

Dans un marché concurrentiel, les compagnies aériennes devraient avoir le droit de vendre des services avec des rabais importants, des services améliorés ou même des services luxueux et des agréments à ceux et à celles qui veulent payer pour les avoir, en autant que les passagers sont complètement informés sur la nature des options qui leur sont disponibles en matière de confort. Pour les

[1] Voir l'appendice «B» pour un exposé complet des plaintes des consommateurs que l'OTC a reçues en 1998.

compagnies qui offrent des tarifs largement réduits, cela veut dire d'informer les passagers au sujet de l'espace disponible pour les jambes et de la profondeur du siège avant qu'ils décident d'acheter. Pour les gens souffrant de certaines conditions médicales, comme ceux qui sont enclins à la coagulation sanguine, ces renseignements pourraient avoir des répercussions directes sur la santé et la sécurité des passagers.

Si l'on pousse les choses un peu plus loin, certains des intervenants du Ministère croient que les compagnies aériennes créent consciemment des différences de classes de service, en rendant la classe la moins dispendieuse si inconfortable et si peu attirante que les passagers sont forcés de payer le prix fort de façon à voyager par avion confortablement. Bien qu'il faille s'attendre à des différences quant à l'espace disponible pour les jambes et pour le siège d'un avion à un autre, ils prétendent qu'il faudrait mettre en place des normes minimales de façon à ce que le coût minimal d'un voyage par avion ne devienne pas prohibitif pour les passagers obèses ou pour ceux qui ont des besoins particuliers.

En reconnaissant que les compagnies aériennes du Canada opèrent dans une économie de marché mondial, le Ministère ne défend pas une nouvelle réglementation entourant l'espace minimal pour les jambes, réglementation qui entraverait la concurrence des compagnies aériennes face aux autres joueurs internationaux, à moins que des preuves irréfutables en matière de santé et de sécurité viennent suggérer que la réglementation est en fait nécessaire. Pour sa part, le Ministère s'est engagé à travailler avec l'ACAV, le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario et ses autres intervenants de l'industrie du tourisme, afin de rechercher des moyens de renforcer les exigences en matière de divulgation des renseignements qu'il faut donner au client lorsqu'il réserve par l'intermédiaire d'une agence de voyages enregistrée (voir la proposition #10 ci-dessous). Nous invitons le gouvernement fédéral à travailler en collaboration avec les compagnies aériennes afin de veiller à ce que les mêmes dispositions de protection en matière de divulgation soient mises en place pour les consommateurs qui réservent leurs vols directement auprès des compagnies aériennes.

7. **Les passagers devraient avoir facilement accès aux représentants identifiables des plaintes des clients de la compagnie aérienne dans les terminaux des aéroports. Lorsque ce n'est pas possible, les passagers devraient avoir un accès direct, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, par téléphone, par télécopieur ou par courrier électronique, aux représentants des plaintes des clients.**

Lorsque les passagers commentent le service des compagnies aériennes, la plupart des compagnies aériennes font des efforts honnêtes pour écouter. Elles font des analyses et restent au courant des plaintes et des compliments qu'elles reçoivent et elles utilisent ces renseignements afin de déterminer ce que le public veut, et afin d'identifier les zones à problèmes qui nécessitent une plus grande attention. Elles essaient aussi de faire leur possible afin de résoudre la plupart des plaintes individuelles. Comme beaucoup d'autres entreprises, cependant, les compagnies aériennes ont une juste part de discrétion dans leur façon de répondre aux plaintes du consommateur. Malheureusement, cela veut dire que certaines compagnies aériennes choisissent quelquefois de ne pas garder à

portée de la main des représentants du client facilement accessibles afin qu'ils résolvent les plaintes lorsqu'elles surviennent.

Beaucoup de problèmes sérieux pourraient être largement atténués si des passagers en rade avaient quelqu'un à qui parler immédiatement pour prendre les dispositions nécessaires telles que des chambres d'hôtels à réserver d'urgence, des réparations de bagages ou des repas chauds. Dans ce but, le Ministère et ses intervenants de l'industrie du tourisme incitent le gouvernement fédéral de travailler en collaboration avec les compagnies aériennes, afin d'élaborer des procédures améliorées en ce qui concerne la réception sur place des plaintes du consommateur.

8. **Lorsqu'un voyage est annulé, les consommateurs devraient recevoir rapidement un remboursement complet du tarif. Les consommateurs ne devraient pas avoir à attendre longtemps avant de récupérer leur propre argent.**

Bien que les consommateurs aient déjà certains droits concernant les remboursements, leurs demandes de compensation sont souvent sujettes à des négociations et le genre de réponse qu'ils obtiennent semble dépendre, en grande partie, de la façon dont ils se plaignent. Tout simplement, les consommateurs ne devraient pas avoir à «faire l'impossible» afin de recevoir un remboursement complet du tarif dans un délai raisonnable. Lorsqu'il est possible de fournir sur les lieux un remboursement pour un vol retardé ou annulé, les compagnies aériennes devraient faire des efforts raisonnables pour le faire. Dans certains cas, les consommateurs ont besoin d'avoir accès à leur argent dès que possible, de façon à prendre d'autres dispositions de voyage. Les compagnies de charters et les compagnies aériennes de transport régulier devraient se voir obligés d'inclure dans leurs tarifs nationaux et internationaux des politiques particulières fournissant le remboursement des passagers dans des délais raisonnables, spécifiés à l'avance.

9. **Le gouvernement fédéral devrait promouvoir l'Office des transports du Canada (OTC) en tant qu'autorité centrale responsable de la gestion des plaintes des compagnies aériennes pour les questions de service de qualité.**

Lors de la réunion de consultation, il y a eu consensus sur le fait que le gouvernement fédéral doit établir une autorité centrale de gestion des plaintes concernant les plaintes des consommateurs liées aux compagnies aériennes. Dans une déclaration officielle faite le 17février 2000, le ministre fédéral des Transports a fait un grand pas en avant en vue de créer une telle autorité lorsqu'il a annoncé son intention d'accorder à l'Office des transports du Canada le pouvoir de réviser les «modalités et conditions de transport concernant le service intérieur et traitant de choses qui ennuient les passagers telles que les bagages perdus et les vols supprimés». Le Ministère et ses intervenants de l'industrie du tourisme croient que c'est une idée louable, qui relève clairement des modifications proposées par Ottawa à la *Loi sur les transports au Canada*.

Comme modèle de registre amélioré des plaintes de l'OTC, Ottawa devrait examiner la Office of Airline Information des États-Unis, qui fournit aux consommateurs une occasion de remplir des questionnaires et de soumettre les

plaintes en ligne en visitant le site <www.dot.gov/airconsumer>. La Office of Airline Information a aussi le mandat de produire des rapports trimestriels qui classent les transporteurs comme Delta et TWA suivant le succès avec lequel ils atteignent leurs objectifs de rendement en ce qui a trait à la ponctualité.

Les représentants des consommateurs présents à la réunion de consultation ont rapporté plusieurs histoires de réussites venant d'autres industries, telles que les industries au détail et les banques, où des types similaires de systèmes de gestion des plaintes ont été utilisés efficacement pour éviter la paperasserie et trouver des solutions rapides aux problèmes difficiles du consommateur.

Naturellement, l'OTC ne deviendra un corps efficace de gestion des plaintes que si le gouvernement fédéral entreprend les étapes nécessaires afin de publiciser et de promouvoir son rôle à cet égard. Pour sa part, le Ministère veillera à ce que les consommateurs qui ont réservé leur voyage par l'intermédiaire d'une agence de voyage enregistrée en Ontario soient dirigés vers l'OTC pour résoudre leurs plaintes liées aux compagnies aériennes. En collaboration avec les intervenants de l'industrie du tourisme, le Ministère publicisera aussi la fonction de la gestion des plaintes de l'OTC par l'intermédiaire des sites Web du Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario, du MCC et d'Accès Ontario.

10. **Lorsque les consommateurs réservent leur voyage par l'intermédiaire d'un agent de voyages enregistré en Ontario, indépendamment du moyen utilisé pour faciliter la transaction, ils devraient avoir le droit de demander que l'agent de voyages leur divulgue tous les renseignements pertinents concernant les sièges, y compris les renseignements portant sur l'espace disponible pour les jambes et la largeur du siège.**

Les agents de voyages enregistrés comptent pour plus de 70 p. 100 des ventes de billets des compagnies aériennes de transport régulier au Canada et représentent la canalisation de renseignements la plus importante pour les consommateurs. *Reconnaissant que les agents de voyages doivent eux-mêmes dépendre des compagnies aériennes pour les renseignements qu'ils reçoivent,* l'Ontario est prêt à faire sa part afin de veiller à ce que les consommateurs se voient divulguer les renseignements importants les meilleurs possible en ce qui concerne les sièges lorsqu'ils réservent leurs vols par l'intermédiaire d'un agent de voyages enregistré. Le Ministère s'est engagé à travailler avec l'ACAV et le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario, qui était la responsabilité déléguée pour l'administration quotidienne de la *Loi sur les agences de voyages* en 1997, afin d'examiner la possibilité d'élaborer de nouvelles lignes directrices pour les agents de voyages en ce qui a trait à la divulgation des renseignements pertinents liés aux sièges. Cet examen sera terminé le 1er décembre 2000.

Points à approfondir

Parce qu'il n'était pas possible d'aborder toutes les questions soulevées par les intervenants au cours de la période allouée à la réunion de consultation, les représentants des consommateurs et de l'industrie n'ont pas discuté d'un certain nombre de questions (et ne sont pas parvenus à un consensus à leur sujet). Ce qui suit est une tentative de la part du Ministère pour réexaminer certaines de ces questions en

vue de les souligner comme points destinés à une étude ultérieure menée par le gouvernement fédéral, peut-être par le bureau de l'ombudsman des lignés aérienne nouvellement créé par le gouvernement fédéral.

11. Le gouvernement fédéral devrait créer un fonds de compensation obligatoire, afin de protéger les consommateurs canadiens des pertes dues aux faillites, à l'insolvabilité ou à l'interruption de services prolongée des compagnies aériennes. Le fonds devrait se baser sur le modèle ontarien, qui offre des protections aux consommateurs qui réservent leur voyage par l'intermédiaire d'un agent de voyages enregistré.

Parce que les protections qui existent actuellement grâce à la *Loi sur les agences de voyages* et au fonds de compensation administrés par le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario, les consommateurs ontariens jouissent d'un certain niveau de protection financière lorsqu'ils réservent leur voyage par avion par l'intermédiaire d'un agent de voyages ontarien enregistré[2]. Si ces consommateurs ne reçoivent pas leurs services de voyage en raison de la faillite ou de l'insolvabilité de l'agent de voyages ou du grossiste enregistré en Ontario, ils pourraient demander une compensation du fonds de compensation. Malheureusement, les consommateurs qui ont affaire aux agents de voyages situés en dehors de la province ou qui réservent leur voyage directement auprès d'une compagnie aérienne, ne sont pas couverts par le fonds de compensation. Ainsi, si une compagnie aérienne ou d'autres fournisseurs de services de voyages devaient faire faillite, les consommateurs qui auraient réservé directement auprès de la compagnie aérienne n'auraient pas le droit de recevoir une compensation.

De plus, si une compagnie aérienne importante devait jamais faire faillite, ce serait les agences et les grossistes ontariens eux-mêmes qui auraient la responsabilité de rembourser l'argent du voyage que leurs clients auraient perdu. Le fonds de compensation n'interviendrait que si l'agence était en quelque sorte incapable de faire face à ses obligations envers les consommateurs (p. ex., à cause de sa faillite ou de son insolvabilité), ce qui constitue un scénario assez probable, étant donné le volume de plaintes qui résulterait probablement de la faillite d'une compagnie aérienne importante.

Évidemment, dans le régime actuel, la possibilité d'une faillite d'un fournisseur de services de voyages important, comme une compagnie aérienne, représente une menace sérieuse pour les agences de voyages et les grossistes de l'Ontario en particulier, et pour les consommateurs canadiens en général. Ce scénario le plus sombre est quelque chose que le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario (avec le soutien complet du Ministère) a tenté de souligner en écrivant une lettre ouverte à Transports Canada en octobre 1999. Le Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario et le Ministère ont également sondé la possibilité d'accueillir une conférence interprovinciale sur cette question, afin de favoriser

---

[2]Nota : Quiconque réserve par l'intermédiaire d'une agence de voyages enregistrée en Ontario est protégé par le fonds, indépendamment de l'endroit où il réside. En pratique, cependant, c'est surtout les Ontariens qui utilisent les services des agences de voyages basées en Ontario.

un large consensus sur la façon dont Ottawa pourrait faciliter la mise en œuvre d'un fonds de compensation au niveau national.

12. **Les passagers devraient être informés de la distribution des sièges et de la disponibilité sur des vols spécifiques pour les trajets fréquents ainsi que des programmes de récompenses spéciaux.**

13. **Lors d'un retard prolongé, les passagers devraient être renvoyés à l'aérogare après une période de temps raisonnable, en tenant compte des facteurs tels que la durée du vol à venir.**

14. **Les passagers devraient être informés de toutes les classes de tarifs disponibles auxquelles ils pourraient avoir accès sur un vol choisi (p. ex., voyager par des villes différentes ou rester à l'étranger un jour de plus, etc.).**

15. **Les passagers devraient être informés de tous les changements apportés aux heures de vol prévues ou des changements de route non prévus.**

16. **Lorsque les passagers sont forcés d'attendre sur l'aire de trafic pendant des périodes prolongées, devraient-ils avoir accès à un service de boissons alcoolisées?**

17. **Les compagnies aériennes devraient faire des efforts pour éviter de faire attendre les passagers en longues files lors de l'enregistrement aux comptoirs de l'aéroport. Lorsque les files sont nécessaires, les compagnies aériennes devraient s'assurer que des rampes et/ou des sièges convenables sont disponibles pour le confort des passagers âgés ou ayant des déficiences.**

18. **Le service de boissons alcoolisées devrait être limité à une quantité «raisonnable et responsable» suivant la durée du vol.**

19. **Les compagnies aériennes devraient fournir un transport entre les aérogares, afin d'aider à transférer les passagers à temps entre les vols.**

20. **La compagnie aérienne devrait se voir obligée d'acheter une assurance de non-rendement afin de rembourser les passagers qui encourent des pertes résultant de l'incapacité des compagnies aériennes à fournir des services.**

21. **Si c'est leur choix, les passagers devraient être libres d'utiliser l'ensemble d'un billet ou une part de tout billet sur quelque vol que ce soit dans le but d'épargner de l'argent.**

22. **Les passagers ne devraient avoir à endurer des délais d'attente excessivement longs avant de récupérer leurs bagages au comptoir de livraison des bagages.**

23. **Le gouvernement fédéral devrait exiger que les compagnies aériennes paient des commissions justes aux agences de voyages, étant donné que les agents de voyages fournissent aux consommateurs la transmission de**

renseignements importants, transmission qui est compromise par les coupures de commissions continuelles.

Mise en œuvre

Il y a, bien sûr, un bon nombre de mécanismes qui pourraient être utilisés afin de mettre en œuvre les diverses recommandations contenues dans ce document et elles n'incluent pas toutes des mesures législatives. À court terme, certaines des recommandations proposées concernant l'amélioration de la divulgation par les représentants des ventes des compagnies aériennes pourraient être mises en œuvre à relativement peu de frais et sans perturber ceux qui sont impliqués. Pour certaines des autres recommandations, le Ministère préférerait voir les compagnies aériennes du Canada adopter des solutions volontaires aux problèmes identifiés par les intervenants. Aux États-Unis, par exemple, un bon nombre de compagnies aériennes importantes ont adopté des normes de service volontaires, et elles semblent y consacrer des ressources significatives afin de produire de bons résultats. À tout le moins, nous incitons le gouvernement d'étudier les diverses questions présentées dans ce rapport, peut-être sous les auspices de l'ombudsman indépendant des lignes aériennes nouvellement délégué.

Si les normes de service ne peuvent être améliorées par des initiatives volontaires, le gouvernement fédéral pourra éprouver le besoin d'adopter une approche différente. Naturellement, le gouvernement de l'Ontario serait heureux d'offrir toute assistance en son pouvoir à cet égard. Quelle que soit la voie choisie, le résultat net demeure le même pour les consommateurs ontariens – une protection du consommateur améliorée. À la fin de la journée, c'est la seule mesure qui permettra de juger de nos efforts, et c'est ce que nous devrions viser.

Appendice « A »

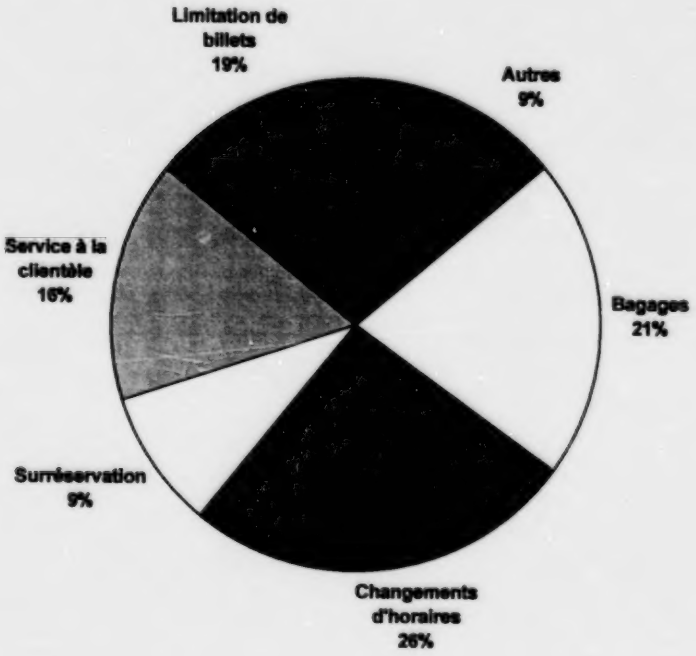
Participants : Réunion de consultation des intervenants des compagnies aériennes

M[me] Vicky Borenstein	Last Minute Club
M[me] Judy Cutler	Association canadienne des individus retraités
M. Greg Danylchenko	Office des transports du Canada
M. Bruce Fraser	Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario
M. Gary Gaudry	Groupe Thomas Cooke (Canada) Limitée
M. Harry Gow	Transport 2000 Canada
M. Bruce Hood	Association canadienne des agents de voyages
M. Michel Janigan	Centre pour la défense de l'intérêt public

M. Peter Linnett	Association canadienne des opérateurs de tour
M. Cliff Mackay	Association du transport aérien du Canada
M[me] Trish McTavish	Carlson-Wagonlit
M. David Peippo	Transports Canada
M[me] Heather Plewes	Conseil de l'industrie du tourisme de l'Ontario
M[me] Whipple Steinkraus	Conseil des consommateurs du Canada
M. Randy Williams	Association canadienne des agents de voyages
L'honorable Robert Runciman	Ministre de la Consommation et du Commerce
M[me] Sandra Lang	Sous-ministre

Appendice « B »

Plaintes des passagers des compagnies aériennes



Source : Office des transports du Canada, Rapport annuel, 1998